

安全理事会

Distr.: General
21 December 2018
Chinese
Original: English

秘书长关于索马里的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2408(2018)号决议第 28 段和第 2431(2018)号决议第 55 段提交的，其中说明了这两项决议的执行情况，包括联合国索马里援助团(联索援助团)和联合国索马里支助办公室(联索支助办)的任务执行情况。报告介绍了 2018 年 8 月 23 日至 12 月 13 日期间索马里的主要动态。

二. 政治、安全和经济概况

2. 在本报告所述期间，政治态势的主要特点是联邦政府与联邦成员州之间的关系继续僵持不下，西南州选举进程引发了局势紧张。这些紧张态势导致在执行政治优先事项以及过渡计划和国家安全架构方面的进展放慢，使人们担心迄今取得的成果可能受到威胁。在联邦一级，立法和行政部门之间的紧张关系于 12 月 9 日开始显现，当天，92 名人民院议员向议长办公室提出了一项弹劾穆罕默德•阿卜杜拉希“法马约”总统的动议。在摩加迪沙出现了支持法马约总统的平民示威，而在西南州拜多阿则出现了支持弹劾动议的平民示威。这项动议的有效性受到质疑，因为有人声称 92 个签名中的一些签名是伪造的。

3. 9 月 8 日，在基斯马尤举行的各州间合作委员会第三次会议上，五个联邦成员州的领导人以联邦政府未履行承诺和进行政治干预为由，决定暂停与联邦政府的合作。法马约总统随后召集协商会议，但会议未能举行。之后上院提出帮助调解分歧。9 月 24 日，希尔谢贝利总统穆罕默德•阿卜迪•瓦雷与其他联邦成员州同行决裂，恢复了与联邦政府的合作。在 10 月 24 日举行的各州间合作委员会第四次会议上，希尔谢贝利以外的联邦成员州领导人决定建立一个政党和他们自己的统一安全部队，同时重申暂停与联邦政府的合作，包括在宪法改革和 2020 年选举筹备方面的合作。然而，在我的特别代表和非洲联盟委员会主席特别代表弗朗西斯科•马德拉访问每一个成员州的总统时，他们都表示愿意与联邦政府和解，并鼓励上院继续进行调解努力。他们呼吁联合国、非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)和政府间发展组织(伊加特)在寻求争议解决办法方面发挥积极作用。





10 月 23 日，哈桑 • 阿里 • 海尔总理成立了一个由六名成员组成的部长级委员会，与上院协同努力以化解僵局。

4. 与此同时，最初计划于 11 月 17 日举行的西南州总统选举被推迟，因为有指控称联邦政府干预选举并购买选票，有人认为西南州行政当局操纵选举，而且对前青年党副领导人穆赫塔尔 • 罗博的候选人资格存在争议(其候选人资格受到联邦政府的强烈反对)。这些因素导致由 27 名成员组成的西南州议会选举委员会于 11 月 5 日辞职。西南州总统谢里夫 • 哈桑 • 谢赫 • 亚丁也于 11 月 7 日辞职，放弃连任。一个新的由 15 名成员组成的选举委员会登记了 6 名候选人，其中包括罗博。罗博于 12 月 13 日在拜多阿被捕，引发了他的支持者与安全部队之间的冲突和镇上的暴力抗议。同一天，西南州选举委员会公开确认，12 月 19 日为西南州总统选举日期，该委员会先前核准罗博为合格候选人。

5. 在邦特兰，传统长老确定议会新成员的甄选进程正在推进。邦特兰总统阿布蒂威里 • 穆罕默德 • 阿里“加斯”任命的 7 人审查委员会开始运作，评估和认可由部族提名的邦特兰议会成员。部族领导人将在 12 月 31 日前提名 66 名议员，随后邦特兰议会将接受总统候选人提名，并于 2019 年 1 月 8 日选举总统。联索援助团与民间社会组织和其他组织一道，倡导增加妇女的任职人数。

6. 在朱巴兰，总统选举定于 2019 年 8 月举行，届时艾哈迈德 • 穆罕默德 • 伊斯兰“马多贝”总统的任期将结束。传统长老们计划在 2019 年 4 月之前选出州议会的新成员，再由他们选出一位新总统。与这些选举进程有关的紧张局势以及关于联邦政府干涉选举的指控开始出现。8 月 24 日至 9 月 5 日，民间社会和地方行政官员在盖多举行示威，据报其动因之一是他们认为安全部门缺乏支持，资源共享不够。10 月 21 日，在加罗韦举行的各州间合作委员会会议上，朱巴兰总统表示选举将根据朱巴兰宪法举行，同时驳斥了关于他打算延长任期的传言。11 月 13 日，他承诺改组内阁，更换七个职位，包括一名部长。

7. 在贾穆杜格，领导层在执行 2017 年 12 月 6 日达成的权力分享协议方面仍处于僵局。9 月，就本届政府的任期存在的不同意见进一步加深了分歧，对立的议会成员针对总统艾哈迈德 • 杜阿莱 • 盖尔“哈夫”、副总统穆罕默德 • 哈希 • 阿卜迪“阿拉贝”、议长阿里 • 加尔 • 阿西里和第一副议长哈里德 • 阿里 • 哈里德发起了一系列弹劾和不信任动议。10 月 9 日在杜萨马雷卜选举了一名新议长，促使 10 月 20 日在阿达多举行总统选举。在阿达多的小组于 11 月 3 日组成一个平行的、未获承认的内阁。由“哈夫”总统领导的合法行政当局继续在官方州府杜萨马雷卜运作，同时正在努力进行和解。

8. 非洲之角次区域的事态正在出现积极发展，在此背景下，厄立特里亚、埃塞俄比亚和索马里领导人于 11 月 10 日在埃塞俄比亚结束了为期两天的首脑会议。他们强调尊重索马里的主权、领土完整和政治独立，并重申致力于开展包容性的区域和平与合作。吉布提、埃塞俄比亚和索马里欢迎安全理事会于 11 月 14 日解除对厄立特里亚的制裁。

9. 10 月 27 日，伊斯兰合作组织索马里问题联络小组在摩加迪沙举行部长级会议。联络小组强调必须尊重索马里的统一和主权，赞扬索马里领导人 2018 年 6 月在拜多阿达成协议，并敦促成员国和金融机构增加对联邦政府和脆弱各州的援助。

安全事态发展

10. 索马里的安全局势仍然动荡不安，青年党仍是该国安全的主要威胁。据报，亲伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)分子在摩加迪沙的活动也在激增。在有争议的索勒州，图卡拉克镇和邻近地区的紧张局势继续存在，“索马里兰”与邦特兰安全部队之间不时发生武装冲突。今年 11 月记录的恐怖主义事件最多，据报大多数发生在摩加迪沙及下谢贝利和希兰州。

11. 尽管在全国各地实施并加强了地面和空中打击，青年党仍保持行动实力和能力。亲伊黎伊斯兰国分子增加了在摩加迪沙及周围地区的活动，但他们的行动仍然局限于定点击杀。在邦特兰，青年党和亲伊黎伊斯兰国分子依然活跃。本报告所述期间，据报青年党和亲伊黎伊斯兰国分子在同一个州实施的暗杀次数超过了简易爆炸装置袭击次数。10 月 4 日，亲伊黎伊斯兰国分子声称对在博萨索杀害埃塞俄比亚移民负责。还有报告称，索马里第二大雇主、电信公司 Hormuud 的雇员在摩加迪沙被亲伊黎伊斯兰国分子暗杀。

12. 在摩加迪沙，青年党继续使用车载简易爆炸装置、车下简易爆炸装置和遥控简易爆炸装置进行袭击和定点击杀。9 月和 10 月，在袭击短暂停顿的同时，首都的一般犯罪活动有所增加。

13. 9 月 2 日，据称以豪瓦达格区专员大院为目标的车载简易爆炸装置袭击造成 4 人死亡，6 名儿童受伤。10 月 1 日，一枚自杀式车载简易爆炸装置击中了国防部附近的欧洲联盟驻索马里培训团意大利军事车队。3 名平民旁观者被炸死，另有 11 人受伤。这是青年党第一次直接瞄准非索特派团以外的国际军事车队，这可能预示着其战术出现转变。

14. 在 2017 年 10 月 14 日摩加迪沙爆炸事件周年之际加强了安保措施。没有报告发生与周年纪念有关的安全事件。

15. 11 月 9 日，青年党声称对针对萨哈菲酒店的复合式袭击负责。两辆装有炸药的车辆在酒店正门前爆炸，第三辆在邻近一家旅馆和国家情报与安全机构检查站附近爆炸。爆炸发生后，5 名袭击者试图进入萨哈菲酒店大院，当时那里正在举办有许多政治官员参加的活动。袭击者在进入大院之前被打死，包括 7 名青年党好战分子在内的 50 多人在袭击中丧生。

16. 记录显示，青年党在该国的大部分活动仍集中在下谢贝利和中谢贝利，包括使用简易爆炸装置和遥控简易爆炸装置以及对非索特派团和索马里国民军安全车队和人员进行武装袭击。据报在中朱巴、下朱巴、盖多、希兰和拜州也存在青年党的活动，但程度较轻。

17. 西南州总统选举前的紧张局势仍在继续。穆赫塔尔 • 罗博于 12 月 13 日被捕后，拜多阿各地爆发了示威，抗议者焚烧轮胎并设置路障。尽管索马里安全部队

驱散了抗议者，但共有 15 名平民在冲突中丧生，其中包括一名州议会议员。大量非索特派团部队部署在该镇。

18. 10 月 13 日，两名自杀炸弹手袭击了拜多阿的一家餐馆和一家旅馆，造成 20 多人死亡，50 多人受伤。青年党声称对此负责。11 月 3 日，8 名自称是警察的便衣武装男子，包括乘坐卡车的民兵，袭击了前往杜萨马雷卜执行任务的一支联合国车队。车队成员没有受伤，联合国车辆也没有受损。

19. 在 8 月 25 日的一次重大事件中，一架联合国飞机的机组人员在拜多阿着陆后发现左舷内侧发动机上有一个弹孔。这是第一次报告发生此类事件，这加剧了人们对索马里领空航空安全的担忧。

20. 10 月 16 日，一艘悬挂香港旗帜的货船上的私人保安挫败了在巴里州海岸大约 340 海里处的海盗袭击企图。这是 2018 年 2 月以来发生的第一次重大袭击。

经济发展

21. 索马里经济继续从 2016-2017 年的干旱影响中复苏。预计实际国内生产总值增长率将从 2.3%(2017 年)增至 3.1%(2018 年)，推动增长的主要因素是恢复农业生产、巩固和平与安全、私人投资逐步增加和捐助方的资金流入。

22. 然而，经济增长仍然太慢，无法改善大多数索马里人的生活。根据世界银行 9 月 13 日发布的第三次经济最新报告，2013 年至 2017 年期间，实际国内生产总值平均增长率为 2.5%，而人口增长了 2.9%，导致人均国内生产总值每年负增长 0.3%。经济未能创造足够的机会，特别是对妇女和年轻人而言。截至本报告所述期间结束时，男性劳动力参与率为 58%，而女性为 37%。近三分之一的索马里人面临极端贫困状况。各州之间差异很大，境内流离失所者、农村社区居民和游牧人口的贫困率最高。

23. 9 月，国际货币基金组织(基金组织)的一项审查得出结论认为，索马里在达到基金组织重债穷国倡议规定的债务减免基准方面取得了足够的进展。认识到该国取得的重大进展，世界银行 2019-2022 年国家伙伴关系框架通过提供拖欠前结清赠款，由国际开发协会发放了特殊融资，旨在加强基本服务的提供，提高金融管理能力，恢复经济复原力和机会。

24. 在本报告所述期间，财政政策的执行情况有所改善，到 2018 年 8 月，国内税收达到预算目标的 72%。这是因为扩大了税基，包括对货物和服务征收新的销售税；由于 2018 年 6 月设立的大中型纳税人办公室投入运作，合规性得到加强；提高了收款能力，进而增加了非税收入。内阁批准了联邦政府 2019 年预算(3.4 亿美元)，其中 56%将来自国内收入，其余 44%将来自捐助方。联邦政府本财政年度的预算为 2.746 亿美元。

三. 支持为建设和平和建设国家所做的努力

A. 建立一个正常运作的联邦国家

深化联邦制

25. 联邦政府与联邦成员州之间的政治僵局阻碍了在有关确定索马里联邦模式的关键问题上取得进展，这些问题包括联邦政府与联邦成员州之间的权力分配、联邦司法模式和财政联邦制。我的特别代表和其他国际伙伴与联邦政府和联邦成员州领导人进行了接触，鼓励他们在化解领导人之间的政治僵局之前，继续开展必要的技术工作，特别是通过联邦谈判技术委员会开展工作。一个积极的事态发展是，在安全综合办法各个组成部分下以及审查联邦临时宪法和筹备 2020 年选举方面，继续开展一些技术层面的合作。12 月 12 日和 13 日，联邦谈判技术委员会成员、宪法事务部和财政部等在摩加迪沙开会，讨论财政联邦制的备选方案。

26. 9 月 29 日，摩加迪沙市长/贝纳迪尔州州长阿卜迪拉赫曼•奥马尔•奥斯曼“亚里斯索”与国家独立边界和联邦制委员会代表讨论了摩加迪沙的边界问题。市长提议扩大摩加迪沙目前的边界，这引起了希尔谢贝利方面的官方反应，认为任何向希尔谢贝利巴拉德区的扩张都将“违反希尔谢贝利宪法”。

宪法审查

27. 联邦宪法审查的优先问题包括权力分配和资源共享、治理制度、摩加迪沙的地位和司法模式。10 月 1 日，海尔总理召集了关于包容性政治路线图的高级别会议，会上指出，联邦成员州继续在技术层面上与联邦政府就关键宪法问题开展合作，目的是为国家安全委员会领导层的决策，特别是关于权力分配和司法模式的决策奠定基础。然而，尽管法马约总统为与联邦成员州领导人进行接触做出了一定努力，但在本报告所述期间，没有举行国家安全委员会会议，因而未能做出必要的政治决定。

28. 宪法事务部、议会监督委员会和宪法审查和监督委员会定期举行联席会议，这有助于加强合作和沟通，并有助于改善主要的法定宪法行为者之间的协同作用。这些机构完成了对临时宪法前五章的技术审查，并于 10 月 9 日至 11 日在加罗韦举行磋商，来自联邦成员州的州一级行为体参加了磋商。

预防和解决冲突

29. 作为斡旋任务的一部分，我的特别代表与法马约总统和“索马里兰”总统穆塞•比希•阿卜迪探讨了恢复索马里-“索马里兰”对话的可能性。他还与联邦政府领导人和所有联邦成员州的总统进行了讨论，着重指出必须通过对话打破双方之间的政治僵局，强调在索马里国家政权建设和安全优先事项方面继续取得进展需要联邦政府和联邦成员州共同努力。他们讨论了化解僵局的三个平行途径，包括继续开展技术层面的工作，在议会上院进行调解努力，接受法马约总统提出的直接会谈的提议。鉴于目前的僵局对开展联合安全行动以进一步削弱青年党以及

执行过渡计划产生的影响，我的特别代表邀请非洲联盟委员会主席特别代表与他一起在联邦成员州首都进行讨论。

30. 关于更广泛的民族和解议程，内政、联邦事务与和解部于 9 月 25 日和 26 日举行了第一轮协商会议，以制定民族和解框架；议会两院议员出席了会议。10 月和 11 月还在所有联邦成员州举行了协商会议，来自索马里各地民间社会和政府部门的大约 700 人参加了会议。民族和解问题在国际社会也得到关注，10 月 16 日在内罗毕启动了“和解之友小组”。该小组成立于 2018 年 5 月，是由 10 个会员国以及欧洲联盟和联索援助团代表组成的大使级小组，致力于支持索马里主导和自主的和解进程。

31. 在本报告所述期间，联索援助团继续参与预防冲突的努力。除了支助西南州的选举进程和持续支持在加勒卡约保持和平外，联索援助团还与邦特兰和“索马里兰”当局积极接触，开展建设和平和维持和平方面的预防工作。在有争议的索勒州图卡拉克地区，我的副特别代表和伊加特索马里问题特使率领联合国-伊加特访问团对加罗韦和哈尔格萨进行了几次联合访问，他们在访问中讨论了停止敌对行动的安排，并主张进行谈判，以实现持久、和平的解决。

32. 继续努力执行联索援助团 2017 年 12 月启动的调解支助和能力建设战略。在欧洲联盟、伊加特、政治事务部调解支助股和联合国开发计划署(开发署)的支持下，联索援助团组织了为期三天的调解和对话促进讲习班。来自非索特派团、欧洲联盟索马里能力建设特派团、欧洲联盟索马里培训团、联合国机构和联索援助团的国际和本国工作人员获得了基本调解技能，分享了解决索马里冲突、包括土地争端以及与传统的索马里冲突解决机制开展合作的最佳做法。

支持普选

33. 在将国家安全委员会于 2018 年 6 月在拜多阿达成的选举模式政治协议转化为立法案文方面取得了进展。11 月 11 日，内政、联邦事务与和解部将选举法草案提交部长委员会供讨论，随后将提交给联邦议会。预计该法将为 2020 年底的多党普选提供法律依据。拟议选举模式以比例代表制原则和封闭式政党名单制度为基础。能否遵守选举时间表取决于通过和执行选举法的时间表。向议会提交选举法草案推迟，因此已没有可能根据政府承诺在 2018 年底之前通过该法。令人关切的是，这些拖延可能对选举进程和合作伙伴提供的支助造成不利影响。

34. 9 月，作为确定未来选民登记中心的第一步，全国独立选举委员会完成了一项研究，以摸清潜在选民点的情况。在委员会开展实地核查行动之后，这项研究可以证明设立选民登记中心的理由。10 月，在两个地区(摩加迪沙的瓦达吉尔地区和中谢贝利州的乔哈尔)开展了一个试点项目，以核实摸底工作并确定适当地点。

35. 10 月，全国独立选举委员会连续举办了机构治理及其战略计划审查讲习班，以加强技术和业务能力，并继续如期开展 2020 年选举筹备工作。委员会还征聘了第一批外地选举干事，这是正在开展的设立国家以下各级办事处工作的部分内容。

B. 共有问题

性别平等和增强妇女权能

36. 10 月 28 日，我的特别代表与代表民间社会、联邦议员、学术界、女企业家、记者、全国独立选举委员会、难民和残疾人的 35 名妇女领导人举行了一次会议。此次会议总结了主要问题以及索马里妇女的关切和优先事项，是联合国继续支持妇女权利以及妇女参与政治进程的保证。

37. 联索援助团和开发署继续向索马里全国妇女组织和总理办公室预防和打击暴力极端主义协调办公室提供技术支助。支助目的是筹备关于加强妇女参与和平、和解以及防止和打击暴力极端主义的贝纳迪尔协商以及 11 月 28 日和 29 日举行的第一届索马里妇女和平论坛。在 2017 年 10 月摩加迪沙发生袭击之后，全国妇女组织得出结论认为，加强妇女在和平、和解以及预防和打击暴力极端主义方面的作用和参与对于建立持久和平至关重要，并就加强妇女在这些关键领域的作用、互动和参与开展了国家级磋商。200 多名妇女代表，包括来自 5 个联邦成员州的 55 名妇女领导参加了此次论坛。

38. 10 月 24 日，来自联邦议会两院两个妇女核心小组的成员定于 12 月 3 日至 5 日在摩加迪沙为女议员(联邦和州议会代表)举行第二次年度会议。会议讨论的主要优先事项包括宪法审查和普选。

增强青年权能

39. 联合国支持了加勒卡约青年联合委员会于 9 月 21 日至 23 日在加勒卡约主办的国际和平日庆祝活动。来自北加勒卡约和南加勒卡约的 300 多名青年参加了讨论、体育和其他活动。来自所有联邦成员州的青年代表、长老、妇女、邦特兰和贾穆杜格州地方和州当局以及联邦政府代表也参加了此次活动。12 月 5 日至 7 日在瑞典 Sandö 举行的青年、和平与安全论坛对此次庆祝活动进行了介绍，称之为最佳做法。在基斯马尤，和平委员会召集了 700 名青年、妇女和长老参加讨论，随后参加前往总统府的游行。

40. 索马里全国青年理事会在联合国支持下，在加罗韦、阿达多和贝莱德文主办了与州伞式青年协会的三次州级协商。联合国人口基金和联合国人类住区规划署(人居署)支持在拜多阿、多洛和基斯马尤设立了地区青年理事会，作为促进青年参与地方治理的机制。

C. 发展协调

41. 尽管联邦政府与联邦成员州之间陷入僵局，但在本报告所述期间，索马里发展和重建基金下的发展协调活动继续进行，然而一些成员未参加这些活动。

42. 恢复和复原力框架最终版本于 10 月完成，重点是开展复原力建设活动。该框架的方案平台预计于 1 月启动。达成了有关需要启动相辅相成的人道主义和发展干预措施的一致意见。经与政府密切协商，联合国同意支持设计一个侧重于系统性和结构性复原力的联合方案，为捐助方向人道主义应急计划范围以外的复原

力建设活动供资提供机会。这反映出索马里发展、人道主义与建设和平行动联系的现实状况。

43. 国家发展计划中给予持久解决方案的优先重视也在恢复和复原力框架中得到体现，这是持续技术支持的结果。在这方面，设立了移民、流离失所和持久解决方案专门工作分组，并通过其活动推动了方案拟订活动可用资金增加，以满足关键的持久解决方案的需要。

44. 联邦政府领导了一个审查进程，旨在使各结构、战略和优先事项适应索马里不断变化的新情况。政府还启动了对国家发展计划的审查，从而使利益攸关方能够根据新需求审查进展情况并调整战略和优先事项。此外，启动了制定下一个发展计划的工作，其设计目标是满足临时的减贫战略文件标准。

45. 在本报告所述期间举行了一系列会议，对 2017 年 12 月商定的相互问责框架中的若干基准、目标和伙伴关系原则进行了调整。

46. 联合国与发展伙伴商定了一项新的多年期一揽子支援计划，以加强政府主导的援助协调。该项目通过加强国家有效管理和协调援助的能力，为落实索马里新伙伴关系和国家发展计划作出了贡献。

四. 全面安全办法

A. 国际协调

47. 全面安全办法各组成部分侧重于支持过渡计划和国家安全架构的执行、更广泛的稳定以及防止和打击暴力极端主义国家战略。联邦政府还正在计划进行一次内部审查，以加强全面办法四个组成部分在领导安全和司法部门改革努力方面的作用。但是，联邦政府与联邦成员州之间持续存在的政治紧张局势继续阻碍就一系列改革问题，包括执行国家安全架构和过渡计划的后续步骤取得进一步进展。

B. 全面安全办法各组成部分

1. 组成部分 1：推动非索特派团的行动，加强非索特派团的成效

48. 联索支助办继续向部署在索马里南部 78 个地点的非索特派团 21 626 名军警人员和 70 名文职人员提供后勤支助。10 月 10 日，特派团代表就推动其行动和加强其成效的问题主办了一次会议，其间重申了非索特派团对过渡计划的承诺，并强调索马里安全部队必须建设适当能力，以使其能够最终接管特派团的职责。

49. 在本报告所述期间，完成了对非索特派团军事、警察和文职部门的行动准备情况评估，包括 8 月 16 日至 9 月 3 日对特派团各地点进行了实地访问。此次评估由非洲联盟进行，参与方包括联合国总部、非索特派团、联索支助办、联索援助团、联合国驻非洲联盟办事处、联合国地雷行动处和其他主要伙伴。

50. 非洲联盟与联索支助办协商，完成了非索特派团军事航空需求评估报告，并于 9 月 18 日将报告转给联索支助办。除其他外，该报告建议非索特派团拟订航空业务构想，并加强其军事航空管理程序。报告还建议向特派团提供军用通用直

升机和无人驾驶空中监视系统。非索特派团对主要补给线的使用有限以及无法通过陆路提供支助仍然构成挑战。联索支助办继续利用其直升机和驳船服务，向非索特派团前沿地点运送基本生活物资，所涉费用巨大。联索援助团、联索支助办和非索特派团还开始执行关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策中规定的减轻风险措施。

51. 10 月 28 日至 11 月 4 日，非洲联盟在内罗毕举办了一次讲习班，审查非索特派团的行动构想，并修订 2018-2021 年期间的行动构想。

52. 除塞拉利昂之外，所有部队和警察派遣国均已签署特遣队所属装备和自我维持三方谅解备忘录。联合国总部正在谈判最近部署的塞拉利昂建制警察部队的三方谅解备忘录。根据所签署的三方谅解备忘录，埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达提出的索赔目前正在联合国总部处理。

53. 联索支助办继续支持过渡计划以及非索特派团-索马里国民军联合计划，以保障摩加迪沙-拜多阿主要补给线的安全和 Leego 镇的恢复。联索支助办还支持非索特派团迁离摩加迪沙体育场，并在半岛二号营地为 312 名乌干达部队人员、160 名尼日利亚建制警察部队人员和 160 名乌干达建制警察部队人员提供了房舍。

54. 联索支助办继续向参加了与非索特派团的联合行动、部署在 22 个地点的 10 900 名索马里国民军士兵提供非致命性后勤支助。根据安全理事会第 2431(2018)号决议执行部分第 45 段，联邦政府和非索特派团未要求对这一支助作出改变。

55. 联合国地雷行动处对 2 821 名非索特派团部队人员进行了简易爆炸装置搜索能力和减少威胁以及爆炸物处理方面的培训。地雷行动处还向非索特派团提供了警犬队，以搜查车辆、行李和基础设施。在本报告所述期间，在主要补给线沿线安全识别 23 枚简易爆炸装置，其中 14 枚由地雷行动处训练的非索特派团小组销毁。

56. 2018 年 8 月对联索支助办进行了独立审查。审查重申了联索支助办对其核心客户，即非索特派团和联索援助团发挥的战略推动作用，并确定了需要共同应对的挑战。报告还就联索支助办、联索援助团和非索特派团如何能为推动索马里境内的进展加强集体努力提出了建议。

2. 组成部分 2：加强索马里安全机构

57. 联邦政府继续执行索马里国民军行动准备情况评估中的建议，包括开展生物鉴别登记和改写索马里国民军行为守则。联索援助团和非索特派团开始制定一项安全部门改革联合战略，在支持国家安全架构协议和过渡计划方面利用各自的相对优势。

58. 10 月 29 日和 30 日，海事保安协调委员会召集了联邦政府、联邦成员州、“索马里兰”和国际伙伴的代表，讨论索马里海上保安和资源策略的执行进展情况、即将确定的优先事项和下一步行动，以改进报告、监测和评价机制。联邦成员州代表对国际捐助方向州一级海事能力建设活动提供的支助有限表示关切。

59. 联索援助团-开发署安全部门综合改革部门支持议会为通过法律进行公开协商，审查索马里武装部队和安全部门成员的养恤金和退职金。还向国家领导的各协调架构提供了支助，以实施新的警务模式，包括起草联邦警察计划。在贾穆杜格州、朱巴兰州和西南州完成了行动准备情况评估第二阶段的工作，并将继续在邦特兰和希尔谢贝利开展此项工作，该评估是根据国家安全架构整编(非国家)州部队的关键基础。行动准备情况评估还将有助于提高联邦政府能力，以便作出有关将州部队编入索马里国民军和警察的决定。

60. 8 月，总统通过法令将最高法院 5 名法官免职。鉴于司法事务委员会尚未成立，总统的决定被批评为损害了司法机构的独立性。10 月，各州间合作委员会警告联邦政府不要单方面组建司法事务委员会。合作委员会还指出，将不再承认以往与联邦政府达成的各项协议。这可能对核准司法和惩戒模式造成影响。

61. 继续通过联合警察方案为以下方面供资：在朱巴兰培训 600 名新招募警察、建造派出所和支付警察津贴；在西南州培训 400 名新招募警察、提供车辆和安全过渡相关津贴；在贾穆杜格为 700 名警官提供培训和津贴、支付津贴；在希尔谢贝利培训 400 名新招募警察；在邦特兰设立电子发薪系统；建造刑事调查部门总部；翻修一个派出所并提供车辆和通信设备，以支持摩加迪沙体育场附近的安全过渡。

62. 联合国地雷行动处培训的社区扫雷队在 84 个社区开展了活动，对 588 742 平方米地区进行了核查并安全清除 478 件战场残留物。地雷行动处还在已解放的各区部署了社区联络干事，并向 7 683 名当地社区成员提供了爆炸物危险风险教育。在后一个方案中，有 72%的受益者是儿童。

63. 此外，地雷行动处进入穆杜格州南加勒卡约的一个国内武器储存库，并于 11 月回收和销毁了 271 件战场残留物。在联邦一级，对大约 18 000 件武器进行了标记和登记。

3. 组成部分 3：稳定、社区复原及扩展州权力和问责制

64. 10 月 4 日，联邦政府核准了内政、联邦事务与和解部提出的最新稳定战略。该战略反映了过渡计划进程的进展以及对整体政府稳定方针的更广泛承诺。11 月 26 日，在全国稳定会议上分发了为支持执行该战略而拟订的州稳定计划。

65. 内政、联邦事务与和解部与稳定伙伴一道，继续支持过渡计划的执行。美国国际开发署(美援署)和联合王国通过其早期恢复举措，在拜多阿至摩加迪沙走廊沿线开展了社区级研究，以协助规划 Wanlaweyn、Leego 和 Burhakaba 的稳定举措。美援署还正在支持扩大地方广播覆盖范围，在这些地区播放支持政府的信息。美援署的稳定方案过渡举措还在全国完成了 20 个基础设施项目，其中包括：5 条道路、5 个体育设施、4 个政府行政综合体、2 个简易机场、1 个妇女中心、1 个妇女市场和 1 个社区中心。贝纳迪尔州行政当局继续利用北欧国际支助基金会的协助，包括挪威政府和欧洲联盟的支助，带头开展改造摩加迪沙体育场的努力。

4. 组成部分 4：防止和打击暴力极端主义

66. 在本报告所述期间，总理办公室和联合国商定了一个项目，以实施索马里防止和打击暴力极端主义国家战略与行动计划。该项目将协助政府在联邦和联邦以下各级实施协调机制并配置人员。该项目还将为协调预防和打击暴力极端主义的努力提供业务支助，包括定期举行协调会议、举办培训和技术援助活动以及促进索马里与相关区域举措之间的联系。

67. 8 月 28 日和 29 日，联合国驻安曼和亚的斯亚贝巴区域办事处部署了一个专家小组，以加强联合国、索马里国家战略和行动计划所载活动以及联合国区域方案在预防和打击暴力极端主义方面的协同作用。该区域方案将与索马里利益攸关方分享全球最佳做法，以推动创新，并启动该领域的跨部门方案规划工作。

68. 在本报告所述期间，继续为处理脱离接触战斗人员的国家方案提供持续支助，联索援助团为协调机制提供了便利，同时侧重于协调干预措施和巩固标准作业程序。截至本报告所述期间结束时，面向低风险青年党逃兵的三个康复中心分别在摩加迪沙、拜多阿和基斯马尤收容了 69 名、123 名和 151 名逃兵并向其提供了支助。

69. 在瑞典政府支助下，正在开展拜多阿高风险囚犯改造项目第三期。项目重点是使前青年党囚犯重新融入社区，包括对拜多阿监狱基础设施进行重大升级。

C. 过渡规划

70. 作为过渡计划初期优先地点的摩加迪沙体育场的移交工作于 8 月底启动，包括将安保控制从非索特派团移交给索马里警察部队。自那时以来，将该地恢复为体育场的翻修工作已启动。由于联邦政府与联邦成员州之间的持续政治僵局，拜多阿与摩加迪沙之间主要补给线的规划工作已放缓。希尔谢贝利的主要补给线将是过渡规划和实施工作的下一个优先事项。

五. 人权和保护

A. 人权

71. 侵犯言论自由的行为继续发生，两人被任意逮捕，两名记者被杀害。一名记者(在加勒卡约)和一名摄影师(在“索马里兰”)遭到警察殴打；一名记者在摩加迪沙受到死亡威胁；一家媒体被关闭。一家报纸在 2014 年停刊后恢复运作。

72. 虽然平民伤亡增加，但有 260 多起绑架事件是青年党所为。未经司法审查的长期拘留继续存在，大部分被拘留者是青年党嫌疑成员，主要发生在邦特兰。

73. 在本报告所述期间，不明航空器在中朱巴的空袭造成 6 名平民死亡，7 人受伤。据报告，一名平民在下朱巴被非索特派团杀害，另有 4 人据报在摩加迪沙被杀。在本报告所述期间，共记录有 11 起性暴力案件；由于报告不足和安全限制导致通行受阻，这一数字并非详尽无遗。宣布了 16 起死刑，因违反正当法律程序权利，执行了 4 起处决。

74. 10 月 2 日，索马里签署了《残疾人权利公约》。

B. 遵守人权尽职政策的情况

75. 联合国人权尽职政策工作队修订了执行尽职政策的标准作业程序，包括澄清联合国各机构、基金和方案的义务和要求以及暂停或取消支持的程序。非索特派团/联合国尽职政策技术工作组继续审查预防和应对侵权行为措施的现状和执行情况。联索援助团为联合国地雷行动处工作人员和非索特派团顾问举办了一次培训班，使他们熟悉相关预防措施并了解如何支持政策的执行。联索援助团在防止性剥削和性虐待讲习班期间促进为人道主义国家工作队提供了培训。有人就此指出，需要在人道主义国家工作队防止性剥削和性虐待机制内提供转移对非索特派团人员性剥削和性虐待指控的适当途径。联索援助团向联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)政策咨询小组通报了在索马里战略性使用尽职政策的情况。人权高专办将就 2018 年政策审查结果中提出的问题采取后续行动。非索特派团和联邦政府分别向新闻界发表声明，告知公众，对部队涉及 11 月 6 日摩加迪沙 4 名平民死亡的指控正在调查之中。

C. 武装冲突中的儿童

76. 在本报告所述期间，国家监测和报告任务组记录并核实了 1 020 起严重侵犯行为，影响到 995 名儿童，其中包括 581 名男童和 214 名女童。与上一期间报告的 1 426 起严重侵犯儿童行为(影响到 1 239 名儿童)相比，侵犯行为和受影响儿童的数量均有所减少。侵犯行为包括 322 起绑架案件、308 起招募和使用儿童案件、167 起儿童受伤案件、116 起死亡案件和 82 起性暴力案件。工作队核实了 16 起袭击学校、6 起袭击医院和 3 起拒绝人道主义准入的案件。在所有侵犯行为中有 69%被归咎于青年党。

77. 8 月 20 日，邦特兰总统在联合国的持续倡导下签署了一项法令，赦免自 2016 年以来在加罗韦因与青年党有联系而被判处各种徒刑的 34 名儿童。11 月 24 日，这些儿童从邦特兰转移到摩加迪沙的康复中心，目前正在等待与家人团聚。

D. 防止性暴力

78. 联邦政府部长委员会 5 月 30 日通过的性犯罪法案继续遭到主要来自索马里宗教领袖的反对，他们认为该法案违反了伊斯兰教法。宗教领袖呼吁索马里人反对联邦议会颁布该法案。青年党利用这一批评，宣传该法案并敦促索马里人加入反对这一举措的团体。该法案将加强解决性暴力问题的法律框架，并将为性暴力幸存者提供服务作出规定。

六. 人道主义状况

79. 由于 2018 年大雨季(3 月至 6 月)的降雨量高于平均水平以及人道主义援助的持续提供，粮食安全状况继续改善。然而，仍有 420 万人需要人道主义援助(包括 270 万儿童)，人道主义需求水平仍然高于干旱前危机的水平。粮食安全的改善在很大程度上仍取决于季节性降雨情况。此外，150 多万人面临危机或紧急程度的粮食

无保障，需要紧急生存援助。2018 年 8 月至 10 月期间，由于冲突和不安全，约有 190 000 人新近流离失所，使 1 月至 10 月底的新近流离失所者人数达到 831 000 人。截至本报告所述期间结束时，共有 265 万人在境内流离失所。

80. 营养不良率很高，境内流离失所者尤其如此。5 岁以下儿童的营养状况没有改善，近 100 万儿童面临营养不良的风险，其中 17 多万名儿童面临重度急性营养不良。由于缺乏可持续的供资及其他原因，获得公共保健和营养服务的机会有限，这仍然是一个令人关切的问题。

81. 农村地区和城市境内流离失所者营地的居民继续生活在最脆弱的环境中。多年严重干旱造成严重的生计损失和债务，使农村社区难以从中恢复，很容易受到未来的冲击。在面临危机或紧急程度粮食无保障的人口中，境内流离失所者占 58%，境内流离失所儿童的营养不良率尤其高。此外，强迫迁离的激增使这些人口变得更加脆弱。从 1 月到 10 月，全国共有 235 000 多名境内流离失所者被驱逐，多于在 2017 年被驱逐的人口。据报告，摩加迪沙和拜多阿被驱逐的人数最多。

82. 在 9 月启动了评估人道主义总体需求的进程，为此与索马里各地的当局、受影响社区和人道主义伙伴进行了一系列磋商。据估计，2019 年将有 420 万人需要人道主义援助。需求比 2017 年减少既反映了人道主义局势总体改善，也反映了为确定需求采取有的放矢的办法。尽管如此，人道主义需求仍然很高，一些群体长期处于脆弱状态，特别是城市中境内流离失所者、农村人口和儿童。

83. 截至 11 月 26 日，索马里人道主义应急计划已收到 8.39 亿美元的捐款。加上计划外活动收到的约 2.34 亿美元，索马里行动已收到 10.7 亿美元的捐助。2019 年将需要持续的早期财政支持，以确保继续提供拯救生命的援助，并使受影响的大量社区走上恢复的道路。与短雨季(9 月至 12 月)降雨量为平均或高于平均水平的预测相反，截至 11 月底，索马里大部分地区的降雨量低于平均水平，在邦特兰降雨尤为匮乏。

84. 工作环境仍然充满挑战。到 2018 年目前为止，已有 110 多起暴力事件影响到人道主义组织，造成 9 名人道主义工作人员死亡，13 人受伤，18 人被绑架，17 人被逮捕和临时拘留。近 100 项行政障碍影响了与当局一道拟订方案和开展宣传工作，以便为非政府组织建立中央监管框架。主要补给线的道路通行问题继续增加。国际非政府组织正在准备将其业务从肯尼亚迁往索马里，以响应联邦政府要求他们在 2018 年年底之前迁移的指令。

85. 摩加迪沙在 6 月 20 日成为第一个签署难民城市倡议的非洲城市，柏培拉、博萨索和哈尔格萨 10 月也签署了该倡议。通过在世界难民日发起的这一倡议，向全球各地正在努力促进包容、支持难民和将社区团结在一起的城市和地方当局发出邀请，请其签署一项团结声明。

86. 在 9 月启动了评估人道主义总体需求的进程，为此与索马里各地的当局、受影响社区和人道主义伙伴进行了一系列磋商。2019 年预计需求比 2018 年减少既反映了总体人道主义局势的改善，也反映了以更有重点地确定需求的办法。在 2018 年 12 月 4 日启动了 2019 年总体评估全球人道主义状况的工作。

七. 联合国在索马里的派驻情况

87. 联合国各实体继续在索马里的下列地点派驻人员：拜多阿、贝莱德文、博萨索、多布里、多洛、加勒卡约、加罗韦、哈尔格萨、基斯马尤和摩加迪沙。目前正在努力将联合国在希尔谢贝利州的驻在从贝莱德文迁往乔哈尔，但安全条件和恶劣的道路状况继续阻碍这一迁移。在杜萨马雷卜设立联合国办事处方面取得了重要进展。截至 2018 年 12 月，在索马里全境部署了 674 名国际工作人员和 1 288 名本国工作人员。

88. 对联合国人员、咨询顾问和承包商征收税款和其他费用对联合国人员及其执行任务的能力产生不利影响，包括联索支助办向非索特派团和索马里国民军提供支持的能力。此类行为违反了 2014 年联邦政府与联合国缔结的特派团地位协定。

八. 意见

89. 我在上一份报告(S/2018/800)中指出，5 月份议会危机的解决可促成建设性政治对话，并促进在执行政治路线图方面取得进展，特别是在最后确定界定索马里联邦模式所需的政治协议方面。然而，最近几个月的政治僵局损害了预期的进展。由于联邦政府和联邦成员州现在都在关注联邦成员州内部的选举进程，出现长期僵局的风险很高。这不仅会危及 2020 年选举的时间表，也可能危及迄今取得的总体成果。因此，我呼吁索马里联邦和联邦以下各级的领导人把国家利益放在第一位，及时解决他们之间的分歧。我仍然乐观地认为，领导人之间达成和解是可能的，他们过去表现出的政治成熟程度和取得进展的决心表明了这一点。

90. 尽管高级别政治进展令人失望，但在技术层面建立立法和体制框架的工作以及联邦政府与联邦成员州之间的合作都令人鼓舞。这应为国家安全委员会恢复工作时达成必要的政治协议奠定基础。现在不太可能在今年年底之前通过一项得到包括联邦成员州在内的所有关键利益攸关方支持的选举法。而选举法的缺位将严重危及选举日程。

91. 联邦成员州目前正在进行的选举进程若取得成功，将成为 2020 年全国选举的基准。因此，必须确保尊重执行机构以及这些机构制定的规则，并在没有暴力、操纵和腐败的氛围下开展选举进程，从而保护这些选举进程的公正和公信力。

92. 有效和及时执行过渡计划和国家安全架构，包括整合区域安全部队和确定国家安全部队的适当规模，对于索马里的总体进展至关重要。我赞扬联邦政府在主要进程方面发挥主人翁精神，并为确定优先事项发挥领导作用。不应让联邦政府与联邦成员州之间的政治僵局和与选举有关的政治斗争分散注意力，阻碍安全方面的进展。与投资于安全部门能力建设的国际伙伴，包括与非索特派团及其警察和部队派遣国的密切协调，对于成功实施过渡计划和落实国家安全架构至关重要。此外，应继续采取综合办法，确保加速开展索马里安全机构的能力建设，以支持其运作，协助其控制收复地区，开展稳定活动，防止和打击暴力极端主义，从而

确保过渡进程的可持续性。为确保保持这一办法，综合安全办法工作流和由海尔总理领导的综合安全办法执行小组的作用至关重要。

93. 在整个过渡时期以及 2020 年选举之前和期间，非索特派团的作用仍然至关重要。我欢迎非索特派团进行行动准备状态评估，并欢迎非洲联盟承诺重组部队，以加强对过渡计划执行工作的支持，最近修订的行动构想有助于制定该计划。我鼓励联邦政府、非索特派团和国际伙伴充分协调，确保为非索特派团和索马里安全部队提供充足资源，以使过渡计划能够得到执行，并创造条件，将安全责任从非索特派团移交给索马里安全部队。

94. 与此同时，索马里政府在基金组织工作人员监督的方案下建立良好的改革记录，在这方面取得的进展令人鼓舞。我欢迎基金组织的审查，审查的结论是，在使索马里达到基准，以根据重债穷国倡议获得债务减免方面取得了进展，并欢迎世界银行和欧洲联盟的支持。这些迹象表明人们对政府的财政管理越来越有信心。我鼓励联邦政府继续走这条道路，促进与联邦成员州的经济合作，打击腐败，继续努力改善全国各地的安全，证明持续的经济进步也有助于推动政治对话。

95. 索马里继续面临巨大的人道主义和社会经济挑战。持续的脆弱性使人道主义需求长期存在，特别是对境内流离失所者和边缘化社区而言。在 2019 年及以后，持续、早期和长期提供财政支持至关重要。这种支持将确保为索马里社区复原能力建设和恢复提供可预测的支持，以补充生存援助。我呼吁捐助方考虑为 2019 年人道主义应急计划提供捐助，并增加对复原力建设工作的投资。

96. 联邦政府对联合国人员、顾问和承包商征税并收取其他费用有可能使联合国在索马里的行动变得更加困难，包括难以向非索特派团和索马里国民军提供支持。我敦促索马里当局通过既定机制处理与特派团地位协定有关的任何未决事项。

97. 索马里加入《残疾人权利公约》并于 10 月当选为人权理事会成员是两项关键的事态发展。根据大会第 60/251 号决议，“当选为理事会成员者在促进和保护人权方面应坚持最高标准”。因此，索马里担任理事会成员应推动加强国家保护机制，包括处理建立国家人权委员会的问题。我重申，需要完成处理性犯罪问题的立法框架，包括得到女议员和民间社会大力支持的性犯罪法案。我关切地注意到，言论自由继续受到侵犯，并可能在选举期间增加，我敦促所有行为体在即将到来的选举进程中尊重法治。

98. 我仍然对平民伤亡感到关切，并敦促所有各方在敌对行动中尊重国际人权法和国际人道主义法。虽然索马里安全部队侵犯儿童的事件有所减少，但仍有索马里安全部队使用儿童的案件。我呼吁索马里联邦政府对使用儿童作为车辆护卫和安全部队检查站人员采取零容忍政策。

99. 非洲之角不断变化的政治态势为索马里带来了希望，索马里将从更密切的区域合作中受益。有效的跨界水域管理对于该国摆脱一再出现的人道主义危机，能够走上复原和复原力框架和国家发展计划中所阐述的复原和恢复道路至关重要。在各区域边界进行更密切的合作也可能促进经济增长、建设和平和稳定，因为货

物和人员的非正式跨界流动可以纳入正规经济系统并得到更好的监测，以防止非法活动。这种合作对于改善长期边缘化人口的安全和为其提供社会服务也很重要。

100　我要赞扬我的特别代表尼古拉斯·海索姆、副特别代表和联索援助团、联索支助办、联合国各基金和方案及各专门机构以及其他国际和区域组织派驻索马里的具有奉献精神、勇敢的工作人员，赞扬他们在充满挑战的环境下继续努力工作。我感谢非洲联盟、非索特派团、伊加特、欧洲联盟、会员国、非政府组织和其他发展伙伴持续支持在索马里建设持久和平、稳定与繁荣。



SOMALIA
DJIBOUTI
ETHIOPIA
KENYA
GULF OF ADEN
INDIAN OCEAN
Djibouti
Mogadishu
Muqdisho (Mogadishu)
Hargeysa
Boosaaso (Bender Cassim)
Garoowe
Gaalkacyo (Galcaio)
Kismaayo (Chisimayu)
Beledweyne
Baydhabo (Baidoa)
Jawhar (Giohar)
Marka (Merca)
AWDAL
WOQOOYI GALBEED
TOGDHEER
SANAAG
SOOL
BARI
NUGAAL
MUDUG
GALGUDUUD
HIRAAN
BAKOOL
GEDO
BAY
SHABELLE DHEXE
SHABELLE HOOSE
BANADIR
JUBA DHEXE
JUBA HOOSE
National capital
Regional capital
Town, village
Airport
International boundary
Regional boundary
Undetermined boundary
Main road
Track
Railroad
0 50 100 150 200 km
0 50 100 mi
The boundaries and names and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.
Map No. 3690 Rev. 10.2 UNITED NATIONS
May 2014
Department of Field Support
Cartographic Section